



联合国开发计划署和
联合国人口基金
执行局

Distr.: General
16 April 2010
Chinese
Original: English

2010 年年度会议

2010 年 6 月 21 日至 7 月 2 日, 日内瓦

临时议程项目 17

人口基金——评价

联合国人口基金

双年度评价报告

监督事务司司长的报告

目录

	页次
一. 导言	2
二. 人口基金与促进发展伙伴关系	2
三. 基于证据的方案拟订	4
四. 联合国改革、人口基金及统一评价方法	6
五. 能力发展	7
六. 独立性和伙伴关系	8
七. 评价的质量和可靠性	10
八. 从评价中学习	12
九. 结论	13
十. 建议	14



一. 引言

1. 自人口基金向执行局2008年年会提交定期评价报告(DP/FPA/2008/10)以来,大会通过了两项决议(第62/2008号和第63/311号),2008年9月援助实效问题第三届高级别论坛核准了《阿克拉行动议程》,执行局通过了关于人口基金评价政策的第2009/18号决定(DP/FPA/2009/4),这些文件改写了评价过程,把评价的作用从客观评估一个实体对发展成果的贡献重新界定为确保国家自主权和领导权的发展伙伴共同事业。鉴于对评价作出这一调整,本报告:(a)讨论了评价在人口基金开展工作的环境范围内发挥的作用;(b)审查了评价职能在人口基金的绩效,特别是在联合国改革范围内;(c)确定了有待改进的领域。由于即将向执行局提交根据经修订的联合国发展援助框架进程编写的40多份国家方案文件,本报告的提交十分及时。

二. 人口基金与促进发展伙伴关系

2. 大会第62/208号决议强调“方案国家的领导权和自主权”,大会第63/311号决议邀请联合国秘书长建议“设立独立的全系统评价机制,以评价全系统的效率、效益和业绩”。自主权是《援助实效问题巴黎宣言》和《阿克拉行动议程》的核心主题,其所论述的不是技术问题和评价方法,而是参与发展的所有各方的政治承诺。强调方案国家的领导权和自主权已在事实上确立各方对各国民众的共同责任和共同问责。这一共同责任在《阿克拉行动议程》第24段中得到阐述,是实现自主权和伙伴关系目标的必要条件。评价的目的不再是评估每个行为体的发展成果,而是与所有利益攸关方、执行合作伙伴和受援方密切合作,评估其对伙伴关系作出的贡献。

3. 伙伴关系概念虽已得到广泛应用,却变得日益复杂。自2002年国际发展筹资会议以来,发展援助概念已经历一场革命,出现了下文所述的新的目标、为更多的合作伙伴和多种投资来源:¹

(a) 发展援助是针对一整套多方面目标。这种多样化是大会第42/183号决议的必然结果,该决议认可可持续发展理念。发展援助超越了其对发展中国家与工业化经济体实现经济融合的传统侧重点,扩大了其范围,反映了国际社会(捐

¹ Severino (J. M.) 和 Ray (O.), “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, 全球发展中心,工作文件,2009年3月,哥伦比亚特区华盛顿。<http://www.cgdev.org/content/general/detail/1421419/>。

助方、方案国家和民间社会)愿意同样侧重于提供基本人类福祉(例如千年发展目标)及其他公共产品;²

(b) 发展援助已成为许多政府和非政府行为体的关切事项。据经济合作与发展组织(经合组织),非政府组织(包括基金、基金会和倡议)的年度捐助相当于2008年官方发展援助总额的15%。

(c) 在许多情况下,对公共产品的生产和维护的投资分布已从外部资金来源转向内部。例如,许多中等收入国家利用自身资源对全球用于保健的公共产品的投资超过其所获得的外部资源。³这一变化让方案国家掌握了决策权和主动权。尽管人口基金的年度支出与2008年1210亿美元的官方发展援助相比微不足道,但人口基金作为创新性干预措施的促进方而不是作为供资机构,在促进由地方或区域提供的专业知识和能力以及在促进社区调动方面发挥重要作用。

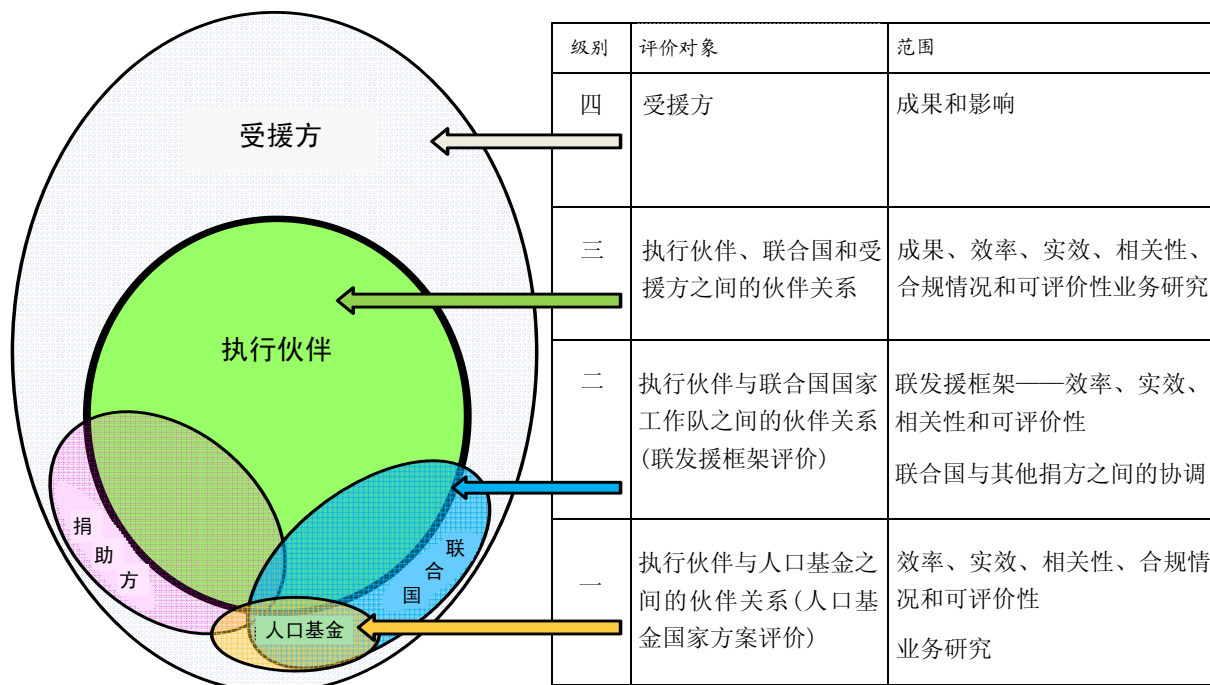
4. 在多种伙伴关系和方案国家领导权范围内,应将评价视为一系列相互包含的嵌套式职能,在每一级别回答不同级别的问题。一至三级应解决:(a) 人口基金内部的绩效问题;(b) 联合国国家工作队内部的绩效问题,作为“一体行动”进程⁴评估的组成部分,并与其他捐助方开展协调;(c) 执行伙伴、联合国国家工作队及其他相关捐助方之间伙伴关系的绩效。四级应解决更加复杂的评价问题,评估对执行伙伴(通常是政府机构)与捐助方之间伙伴关系受援方带来的成果和影响。四级需要国家或社区一级行为体的积极参与。图一说明了这些嵌套式评价职能。

² 公共产品在此处的定义是“一种非竞争性、非排斥性产品。这就是说,某一个人消费产品并不减少该产品对其他消费者的可供性,而且实际上无法排斥任何人使用该产品。”另见 Joseph E. Stiglitz, *Knowledge as a Global Public Good in Global Public Goods*, ISBN 978-0-19-513052-2, 和 Stiglitz(J.E.), “The Theory of Local Public Goods Twenty-Five Years After Tiebout: A Perspective”, 954号工作文件, 1982年8月, 国家经济研究所。

³ Woodward(D.)和 Smith(R.D.), *Global Public Goods and Health: Concepts and Issues*, 卫生组织, 2010年日内瓦。

⁴ 大会第63/311号决议,第18和19段。

图 1
嵌套式评价



三. 基于证据的方案拟订

5. 发展捐助方队伍扩大，各种手段也同时增多。小额贷款组织和社区发展银行蓬勃发展，与此同时，利用小额贷款⁵ 社区发展风险资本或耐心资本⁶ 等市场机制的其他工具也取得成功。然而，尽管出现这一演进，但无论从资金数量还是从千年发展目标等政治性目标来看，官方发展援助依然变化不大。一些作者指出，⁷ 尽管衡量投入是有益的，但还需要更加侧重衡量成果和影响。捐助方(包括双边和多边组织、非政府组织和基金会)通常完成侧重于单个机构的内部评价，但并未把握国家、区域或全球政策和方案所产生的总体影响。

⁵ Banerjee(A.), Duflo(E.), Glennersterx(R.), Kinnan (C.), “The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation”, 麻省理工学院, 2009年5月30日。

⁶ 是第三条道路，力求弥合基于市场办法的效率和规模与纯慈善行为的社会影响之间的差距。

⁷ 见注3和 Michael A. Clemens 和 Todd J. Moss(2007年), “The Ghost of 0.7%: Origins and Relevance of the International Aid Target”, 《国际发展问题期刊》第6期(1): 3至25。

6. 评价界内部存在这样一种共识：评价的质量与方案设计的质量关系最为密切。优质方案更有可能取得预期成果和影响，而且容易作出评价，这些评价可核实成果，确定方案执行方式的要件，并以此作为汲取经验教训的基础。这种简单的认定意味着要对何为有效方案的定义进行更加复杂的辩论。为了本报告的目的，人们不妨考虑以下一般共识：有效方案以理论为基础，除实现预期成果或产出外，还提出一种概念理由。宏观一级的组织变革理论或系统分析可提出证据，因为其依据是彻底、系统的数据审查⁸和业务研究。⁹这两种做法并非相互排斥；若要在政策和研究之间建立富有成效的关系，将两者结合则是最佳做法之一。

7. 在本报告所述的 2008-2009 年期间，人口基金监督事务司拟订并执行了审查人口基金国家方案设计的标准化方法。这一方法侧重三个要件：(a) 相关性；(b) 战略协调一致；(c) 监测和评价的质量。根据 2008 年和 2009 年监督工作的成果，其中包括审查了 11 个国家方案，出现若干重复出现的主题。

8. 关于相关性，凡被认为部分令人满意或不令人满意的国家方案方案设计均缺乏基于证据的资料。这些资料对于支持人口基金干预战略和地理次区域的选择十分必要。尽管方案设计试图满足多种需求，但最好应侧重于一套有限的干预措施，并展示实效证据。这将避免通过许多年度工作计划来管理小规模的分散工作，从而造成大量行政开销。

9. 关于战略协调一致，人口基金国家方案通常与国家发展框架保持一致。但在某些国家方案中，人口基金在执行人口普查以及在支持使用数据的能力发展中发挥的关键作用没有列入联合国发展援助框架。这带来的风险是，这些活动可能无法获益于联合国国家工作队的支助，尽管人们普遍认为，这些活动的产出(例如人口普查数据和规划中数据使用情况的改善)给所有发展合作伙伴带来助益。

10. 关于监测和评价，凡被认为部分令人满意或不令人满意的国家方案，通常都缺乏指标，而且指标又缺乏基准数据和(或)目标及核实进展情况的手段。人口基金的监测和评价必须不断发展，以便在方案设计阶段拟订必要指标、基准数据和(或)目标，并将其纳入方案。下文表 1 概述了监督事务司反复得出的调查结果。

⁸ Caldwell J.C.、Phillips J.F. Khuda B. (合编)，2002 年。Special Issue: Family planning programs in the twenty-first century. *Studies in Family Planning* 33(1)。

⁹ Carlos Brambila、Emma Ottolenghi、Celeste Marin 和 Jane T. Bertrand, "Getting results used: evidence from reproductive health programmatic research in Guatemala", *Health Policy and Planning* 2007 年; 22:234-245。

表 1
国家方案评价：反复得出调查结果

领域	反复出现的弱点/高风险	可能的纠正和减缓措施
相关性	没有侧重具有实效证据干预措施；没有对需求作出基于证据的评估	在方案拟定期间对计划采取的干预措施进行有规范的技术审查
战略协调一致	人口普查未列入联合国发展援助框架和联合国国家工作队工作计划	进行系统的区域办事处审查，以确保在联合国发展援助框架中纳入人口普查，并调动联合国国家工作队对人口普查的支持
监测和评价的质量	缺乏数据、和(或)基准和(或)目标，没有提出系统使用知识和监测信息的证据	转递或有条件地核准提交的国家方案文件，尽管这些文件不包含包括具体指标、基准和目标的成果框架

11. 监督事务司的审查既不能表明对业务研究进行大量投资，也不能说明对方案进行了可靠评价，并提供关于影响或成果的资料。这可以让以后的方案周期利用知识。人口基金需要作出更大努力，以根据执行局第 2009/18 号决定第 10 段的要求，尽可能对所有方案进行基于证据的方案规划。

12. 通过确保提供基于证据的资料和基准，人口基金在方案初始阶段有机会：
(a) 与执行伙伴和利益攸关方建立牢固的伙伴关系；(b) 拟定合理的方案内容，将能力建设与明确的优先事项挂钩，在方案中把两性战略和依赖文化和宗教价值观的社区调动战略相互交融，利用适当方法对创新性干预措施进行测试，¹⁰ 以扩大范围；(c) 展现对方案国家的努力和投资作出的积极贡献，以改善受援方的生活质量。

四. 联合国改革、人口基金及统一评价方法

13. 现在，评价方法问题与其说是采取“正确的”方法，不如说是对统一人口基金以及联合国系统内的做法制定和遵循方法指南，以便于比较成果。统一方法意味着将基于政绩的方案拟定作为进行成功评价的关键条件；这些方法有利于利用适当的成果制管理和指标，拟定方案内容，从而制定具有充分可评价性的方案。然而，评价是用不同方法进行的，这使得难以进行比较和拟定基准。若要避免出现许多援助机构造成影响的“评价差距”，方法的运用必须保持一致。人口基

¹⁰ Duflo(E.), Kraemer(M.), “Use of Randomization in the Evaluation of Development Effectiveness”, 麻省理工学院, 2009 年。

金也不是例外。监督事务司对评价方法的审查显示差距广泛存在，这就要求人口基金内部以及与联合国其他合作伙伴一道开展统一工作。

14. 执行局在 2009 年核准人口基金评价政策之后，人口基金采取措施，以加强评价工作，遵守大会第 62/208 号决议。尽管人口基金的政策可以加强评价工作，但对于实现大会第 63/311 号决议提出的全系统一致性却无能为力，该决议赞同在整个联合国未对统一作出承诺时，确立全系统评价职能。目前，开展这一工作的主要工具是联合国评价小组。考虑到联合国评价小组带来的制约，监督事务司在 2009 年完成了对所有联合国评价小组工作组和工作队的审查，以确定其中哪些最适合人口基金。这一审查优先考虑了人口基金在 2009 年下半年能够参与的若干联合国评价小组活动。联合国评价小组在 2010 年 4 月举行的全球会议上，将讨论让那些负责分散评价的各方扩大参与联合国评价小组工作的问题。

15. 因此，统一方法是一个长期的项目。联合国系统各组织的评价能力各不相同，因此，为了最大限度地扩大各组织评价单位的参与和相互合作，如果在设计或建立时给予其灵活性，根据大会第 63/311 号决议所设计或建立的履行全系统评价职能的任何实体就更有可能取得实效。

五. 能力发展

16. 近年来，约四分之一的捐助方援助(即每年超过 150 亿美元)用于技术合作投资，其中大部分显然旨在发展能力。¹¹ 大会第 62/208 号决议十分关注能力问题。因此，联合国各实体感到必须强调其在发展能力方面的工作和承诺。在能力发展方面最常见的误解是，将能力发展构想为从有专业知识者向需要专业知识者的单向知识转让。有证据显示，如不满足以下条件，能力发展不可能取得成功：

- (a) 基础广泛的参与和由当地驱动的议程；
- (b) 以当地能力为基础；
- (c) 不断学习和适应；
- (d) 长期投资；
- (e) 统筹各级活动，以解决复杂问题。¹²

17. 经合组织认为，应把能力发展看作是“由一国内部大力主导的内在进程，捐助方发挥支助作用。根据这一设想，对于创造机会和为能力发展工作设限而言，

¹¹ 经合组织，The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice, 《经合组织发展期刊》，第 8 卷，第 3 号-ISSN 1816-8124-©经合组织 2008 年。

¹² 加拿大国际开发署，“Why, What and How”，加开发署，政策处第 1 卷，第 1 号，2000 年，加拿大魁北克 Gatineau。

政界领导层和现行政治与治理制度是关键要素。国家政策自主权不是简单的是与否的问题，而是一个进程和趋势问题。”

18. 因此，能力发展不是其他发展领域的特例。它是一种伙伴关系。这种伙伴关系需要所有各方更好地了解，以便能够应对在迅速发展援助环境中日益扩大的评价范围、工具的多样化以及走向共同评价的势头。如果在这一背景下认识评价问题，那么，所有评价方法都应说明方案干预活动是如何执行和评估能力发展工作的。如果没有这一转变，将难以执行大会第 62/208 号决议第 129 段关于加强方案国家评估能力的规定。

19. 人口基金在这一问题上正取得进展。2008-2009 年期间，人口基金评价政策的区域化和拟订工作为人口基金评价能力发展努力确立了内部重点。2009 年 10 月，非洲区域办事处为国家办事处监测和评价干事及协调人举办为期一周的培训课程，人力资源司、学习和职业管理处、方案司和监督事务司的工作人员也有参与。人口基金对发展和支助区域评价能力的承诺将相应地加强方案国家开展评价的能力。因此，在能力发展方面，若要评估 2009 年 6 月核准评价政策以来的进展情况，并对人口基金为增强执行伙伴评价能力开展的活动作出明确的质量说明，还为时尚早。

六. 独立性和伙伴关系

20. 各国政府的共同责任包括评价，其侧重点放在发展伙伴关系的成果或对发展伙伴关系成果的贡献。共同问责理念要求重新审视评价工作中的独立概念。大会第 62/208 号决议强调共同努力和国家自主权，这与独立性是矛盾的，并给评价伙伴关系的价值和风险带来不确定性；在许多情况下，这在联合国系统内造成机构范围的忧虑。

21. 关于这种两难局面可作出以下描述。一方面，在评价伙伴关系上的共识以及承认“方案国家在评价一切形式的援助(包括联合国发展系统提供的援助)方面拥有领导权和自主权”，意味着在提供援助后，由提供和接受援助的行为体作出评价。因此，在开展发展活动时，评价是包含于发展活动中的权力下放的进程；这一进程使方案国家对捐助方案的评价合法化。另一方面，只要方案国家的评价能力尚未达到预期水平，就会存在以下风险：参与评价的专业人员也可能参与执行方案，从而有损于独立性和客观性。正如图一所示(嵌套式评价)，通过采取确保各级评价独立性的不同方式，可避免这种两难局面。下文表 2 建议设立确保评价人员独立性的机制，说明了即使在复杂伙伴关系中，依赖并遵守全球公认的评价准则和标准可以成为确保独立性的最有效途径。

表 2
评价和独立机制

级别	评价对象	范围	确保独立性的机制
四	受援方、伙伴关系、 执行伙伴和捐助方	成果和影响	第三方评价、全球公认 准则和标准；透明度 (例如，披露方案理论、 方法、数据、分析和结 果)；执行伙伴的自主 权和领导权
三	伙伴关系、执行伙伴 和捐助方	成果、效率、实效、 相关性、合规情况 和可评价性	第三方评价、全球公认 准则和标准；透明度(例 如，披露方案理论、方 法、数据、分析和结果)
		业务研究	执行伙伴的自主导和 领导权
二	联合国国家工作队 ——联合国改革	联合国发展援助框 架——效率、实效、 相关性、可评价性	联合国评价小组或第 三方。监督实体对设 计、方法、数据收集和 分析、成果和报告作出 的保证；全球公认准则 和标准；透明度(例如， 披露方案理论、方法、 数据、分析和结果)； 独立的全系统评价机 制(大会第 63/311 号 决议)。
		联合国与其他捐助 方之间的协调	
一	人口基金国家方案	效率、实效、相关 性、合规情况、可 评价性	人口基金或第三方；监 督实体对设计、方法、 数据收集和分析、成果 和报告作出保证；全球 公认准则和标准；透明 度(例如，披露方案理 论、方法、数据、分析 和结果)。

22. 鉴于最近刚刚通过人口基金评价政策，人口基金国家办事处所作的评价尚未反映嵌套式做法。2008 年至 2010 年 2 月期间所作的所有评价为一级评价，执行伙伴和受援方很少或完全没有参与。这些评价均未涉及人口基金对嵌入式伙伴关系的贡献，即使在采用基于方案或全部门做法的国家也是如此。

23. 为了执行评价政策，人口基金和监督事务司厘清了在评价规划、执行、监督、质量保证和后续落实方面的作用和责任。方案司负责组织学习、支助国家方案评价和评价后续落实工作；监督事务司负责质量保证和独立专题评价。

24. 人口基金评价政策对集中评价和分散评价作出了区分。监督事务司负责执行集中评价，以保证为其主要目的，而管理层负责分散评价，以建立所取得成果的证据基础，查明从有效方案拟订中汲取的经验教训。在区域办事处支助下，方案司促进了全基金的协调工作。

25. 与联合国其他组织相比，人口基金在其整个组织而不是在某一组织单位拥有评价资源。鉴于不止一个司负责评价工作，人口基金在 2009 年和 2010 年加强了各司及若干国家办事处的人力资源，以响应执行局的建议，执行评价政策。人口基金特别是在国家一级面临的一项挑战是，一些工作人员必须额外承担担任监测和评价协调人的职能，这将增加他们本已十分繁重的工作量。因此难以根据需要迅速采取行动，执行评价政策。

26. 根据评价政策，人口基金将拥有足够的工作人员从事评价工作，但条件是所有这些工作人员拥有充足的专业知识。这对于有关独立性的辩论而言是一个关键。评价的设计、方法、执行和开展是获得独立性的先决条件，而这一领域需要人口基金给予更多关注。

七. 评价的质量和可靠性

27. 国际社会可以借鉴关于评价质量和可靠性的各种出版物，其中包括准则和标准。人口基金依赖于联合国评价小组的标准。这些准则和标准符合世界各地专业评价协会的最佳做法。因此，评价问题全球伙伴关系的出发点应该是在准则和标准方面形成全球共识和伙伴关系，这是实现自主权和所有参与各方(包括民间社会组织和发展干预措施的受援方)遵守规定的必要条件。¹³ 因此，人口基金应遵守其评价政策，达到其评价工作的质量标准。为了评估合规程度，监督事务司在 2009 年进行了评价质量评估，其中包括本报告所述期间(2008 至 2009 年)开展的评价工作。这次审查的结果可查阅 www.unfpa.org/public/oversight/ 和下文的摘要。

28. 人口基金所有业务单位通过年度报告程序报告了其评价工作。据各国家办事处报告，2008 年进行了 112 项评价，2009 年进行了 119 项评价。此外，监督事务司完成了三项专题评价(2008 年 2 项，2009 年 1 项)以及评价质量评估。

¹³ Chianca (T.), "The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement", 《多科评价期刊》，第五卷，第 9 号，ISSN 1556-8180, 2008 年 3 月。

29. 通过参与全部门做法和联合方案拟订,对人口基金援助实效经验的专题评估在 2008 年下半年提出调查结果。两项评价指出,人口基金在采用这些方式方面是居于领先地位的联合国组织之一,为确保成功执行和参与联合方案拟订和全部门做法,需要承担大量的协调工作。2009 年对人口基金人道主义应急工作的评价向管理层提出建议,以改善自执行局第 2006/35 号决定核可人口基金应急准备、人道主义应急、过渡和复原战略以来取得的进展。2009 年评价提出的建议侧重于将人道主义应急工作纳入人口基金国家方案的主流。这些建议还侧重于审查业务流程,以提高人口基金在人道主义危机期间及时开展采购和聘用方面的实效。

30. 人口基金要求所有国家办事处、区域办事处和总部单位提交在 2007-2008 年期间完成的评价,将此作为评价质量评估进程的组成部分。在 2007-2008 年期间,监督事务司收到人口基金国家办事处完成的 57 项评价,这远远低于各国家办事处所报告的在同一期间完成的 197 项评价以及在 2007-2009 年期间报告的 316 项评价。监督事务司未收到区域办事处或总部单位提交的评价,但前者 and 后者均报告称,在同一期间分别完成 4 项和 11 项评价。各业务单位在年度报告中报告的评价数字与提交监督事务司审查的评价数字之间存在差异令人关切。要么各实体的自我报告不准确,要么各实体未向监督事务司提交文件,但人口基金监督政策授权监督事务司接收这些评价。无论原因为何,人口基金必须解决这一缺失。

31. 管理层如不系统记录这些评价,监督事务司则无法保证人口基金所完成评价的数字。各国家办事处在 2007-2008 两年期提交的 57 项评价中,17 项为人口基金国家方案评价,9 项为中期审查,31 项是对人口基金所支助的其他方案或项目的评价。如同前几年一样,大多数国家级的评价是由国家和国际评价人员小组进行的。

32. 2009 年评价质量评估审查了 57 项评价中的 37 项。总体而言,结果显示,2008 年和 2005 年评价质量评估没有什么变化。大部分评价报告缺乏基本评价要素(例如,评价问题的明确陈述、适于回答评价问题的方法、从运用上述方法收集的数据和证据中获得的调查结果以及根据调查结果提出的结论和建议),这表明如果对人口基金评价进行系统审查和辅导,是可以改善质量的。在评价实效、方法的有效性以及关注两性问题主流化方面取得的一定改进,这证明作出改进是可能的。据已公布的审查引述,¹⁴ 这一情况并非人口基金所独有。

33. 必须对方案相关性和影响的评价给予关注。在人口基金的评价中,这两项内容的评估属于已达标评价的部分。这一比重现已急剧减少。向管理层提交的 2009

¹⁴ William D. Savedoff 以及其他等等,“When Will We Ever Learn? Improving Lives through Impact Evaluation”, 全球发展中心评价差距工作组的报告,2006 年 5 月,哥伦比亚特区华盛顿。

年评价质量评估报告包括各项建议，如果得到落实，这些建议将在其他地方已取得成功的基础上改善评价质量。

34. 为了确保人口基金各实体所报告的评价数字同向评价质量评估进程提交的数字保持一致，人口基金必须建立评价活动的跟踪与核实制度。对于提供保证和确保尽可能广泛传播经验教训而言，这是一个必要步骤。可供审查的评价为数不多，但这些评价的质量表明仍有改进的余地。

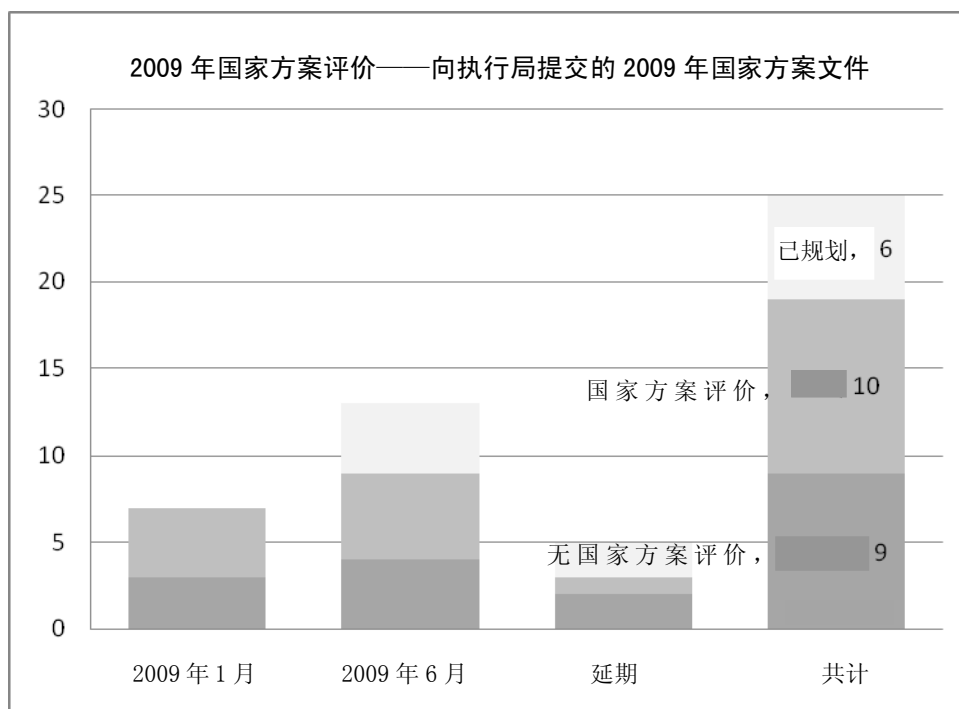
八. 从评价中学习

35. 为了评价的目的，透明度至少是指三项标准：(a) 评价调查结果的准确性和可靠性，这反过来又取决于评价人员的资格和独立性；(b) 评价本身的可靠性(全球公认的准则和标准)；(c) 报告(包括建议)的散发和使用。就广泛散发结果形成共识应成为常态，以反映了伙伴关系概念已扩大到公众，这样评价调查结果可以让政府合作伙伴以及民间社会合作伙伴和利益攸关方知情并增强其力量。

36. 人口基金管理层已告知监督事务司，正开发将在 2010 年部署的各种系统，以确保系统应对和后续落实分散评价的建议，传播经验教训。关于集中评价，监督事务司扩大了用于跟踪审计建议的综合评估建议数据库系统，以包括 2009 年以后完成的集中评价提出的建议。此外，已通过监督事务司开发和管理的评估数据库将通过评价质量评估进程审查的所有评价，提供给研究人员和专业人员。人口基金评价政策(DP/FPA/2009/4)第 20 段指出，“依照人口基金的问责框架和人口基金的监督政策，执行主任通常会向公众透露报告内容，同时酌情保护方案国的合法权利。”根据这一政策，评价数据库的内容可查阅人口基金网站(www.unfpa.org/public/about/oversight)。

37. 鉴于人口基金国家方案居于核心地位，监督事务司审查了人口基金及时规划评价以及利用国家方案规划周期这一机遇影响决策的能力。对执行局 2009 年已审议国家方案中的 40%进行评价，以便为随后方案的设计提供资料。计划对另外 24%进行评价；由于评价在执行局核准方案之后进行，这些评价不大可能影响随后国家方案的拟订。图 2 简述了对 2009 年向执行局提交的人口基金国家方案评价活动的审查。

图 2
2009 年国家方案文件的国家方案评价



九. 结论

38. 人口基金已采取重要举措，加强评价工作。2008-2009 年期间取得的成绩包括：(a) 拟订评价政策；(b) 确定人口基金所有区域办事处区域监测和评价员额并进行人员配制；(c) 任命若干国家办事处的监测和评价协调人。

39. 重复出现的评价调查结果和建议突出说明，在基于证据的方案设计、方案重点以及关注监测和评价方面仍有改进的余地。此外，对评价覆盖范围的分析表明，人口基金应采取行动，确保遵守执行局第 2009/18 号决定第 8 段的规定，并确保在所有国家方案周期期间至少对其进行一次评价。

40. 2009 年，监督事务司评估了人口基金评价工作的质量。尽管与 2005 年评价质量评估没有很大差别，但该公司注意到在实效评估、方法的有效性和两性平等问题主流化方面有所改进。必须关注评估人口基金工作的相关性和影响。若要改善质量，就必须在人口基金内部增强评价文化和成果问责，这一调查结论在联合国系统屡见不鲜。有必要就支助这种文化的能力发展进行谈判，对联合评价和加强国家对评价工作的自主权作出承诺。管理层对评价建议作出系统回应和后续落实，将确保人口基金最大限度地有效使用资源，以实现其各项目标。

41. 人口基金面临的挑战是在改善内部评价程序的同时，与国家自主权和领导权的重视保持同步。这些趋势对人口基金和联合国其他组织的作用构成挑战。在审视这一情况时，必须考虑人口基金在下述三个方面之间的关系中发挥作用的性质：(a) 捐助方对发展援助供资附加的问责要求；(b) 增强方案国家对各项方案及其评价工作的自主权和领导权；(c) 人口基金愿意表明完成其任务的进展情况。

42. 大会第 62/208 号决议可被理解为责成人口基金和方案国政府对共同关心的问题作出评价，重点是人口基金和方案国承诺取得的发展成果。这一承诺意味着，评价在侧重于受援方享有的成果时才具有最大价值。对于人口基金而言，这些成果将包括不再死于分娩过程的孕妇人数、降低基于性别的暴力行为的发生率等。如果人口基金认为这是适当评价方法，则应在审查其 2008-2013 年战略计划时，寻求解决这一问题，并在随后于 2014 年开始的战略计划中将这一做法制度化。

十. 建议

43. 执行局不妨注意本文件 (DP/FPA/2010/19) 所载的关于评价工作的两年期报告。
